**VCCI\_Góp ý Dự thảo Luật Phòng không nhân dân**

Kính gửi: Quân chủng Phòng không – Không quân

Trả lời Công văn số 6819/PKKQ-PKLQ ngày 30/12/2023 của Quý Cơ quan về việc đề nghị góp ý ***Dự thảo Luật Phòng không nhân dân*** (sau đây gọi tắt là Dự thảo), Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), trên cơ sở ý kiến của doanh nghiệp, có ý kiến ban đầu như sau:

1. **Khai thác, sử dụng tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ (UAV)**

Hoạt động sử dụng UAV có thể gây ra nguy cơ về an toàn hàng không, an ninh quốc phòng. Việc kiểm soát việc sử dụng UAV là cần thiết để đảm bảo an toàn, an ninh. VCCI hoàn toàn đồng ý với yêu cầu phải đăng ký UAV trước khi sử dụng. Tuy nhiên, UAV cũng mang lại nhiều lợi ích về kinh tế như dịch vụ nông nghiệp (phun thuốc, phân bón; kiểm tra theo dõi ruộng vườn); du lịch, giải trí (màn trình diễn ánh sáng, tạo ra các video quảng cáo du lịch), giao hàng, xây dựng, phòng cháy chữa cháy… Do vậy, việc quản lý cần đồng thời đáp ứng hai nhiệm vụ, vừa đảm bảo an toàn, an ninh, vừa tạo thuận lợi, thông thoáng cho các hoạt động kinh tế, giải trí.

Điều 29.2 Dự thảo quy định quản lý hoạt động khai thác, sử dụng UAV với yêu cầu về (i) chứng chỉ điều khiển UAV cho người trực tiếp điều khiển; (ii) cấp phép cho chuyến bay UAV.

– Điều 29.2.a Dự thảo quy định người trực tiếp điều khiển UAV phải được cấp chứng chỉ. Quy định này có thể hiểu là mọi cá nhân trực tiếp điều khiển sẽ cần phải có chứng chỉ, như vậy có thể gây ra sự tốn kém cho người điều khiển, đặc biệt người điều khiển trong trường hợp giải trí. Chẳng hạn, Luật về UAV của Trung Quốc chia việc sử dụng UAV thành 4 mục đích sử dụng, trong đó người điều khiển drone vì mục tiêu giải trí hoặc là khách du lịch nước ngoài thì không cần phải có chứng chỉ, trong khi người điều khiển drone vì mục đích thương mại hoặc nhiệm vụ của nhà nước thì yêu cầu phải có.[[1]](https://vibonline.com.vn/bao_cao/vcci_gop-y-du-thao-luat-phong-khong-nhan-dan" \l "_ftn1)

– Điều 29.2.b Dự thảo quy định cấp phép với chuyến bay UAV trừ trường hợp phục vụ vui chơi giải trí có trọng lượng cất cánh dưới 0,25kg. Hiện nay, nhiều doanh nghiệp, cơ quan nhà nước có nhu cầu sử dụng UAV cho các mục đích kinh tế với tần suất nhiều lần sử dụng trong năm tại một số địa điểm/ khu vực nhất định. Việc yêu cầu cấp phép với từng chuyến bay sẽ tạo ra gánh nặng thủ tục hành chính và chi phí cho doanh nghiệp, người dân. Hoặc một số nước miễn giấy phép bay cho hoạt động giải trí với UAV hoạt động vui chơi giải trí có trọng lượng dưới 25kg (với các quy tắc và giới hạn bay cụ thể, có thể tham khảo Luật về UAV của Trung Quốc[[2]](https://vibonline.com.vn/bao_cao/vcci_gop-y-du-thao-luat-phong-khong-nhan-dan" \l "_ftn2); Luật của Hoa Kỳ[[3]](https://vibonline.com.vn/bao_cao/vcci_gop-y-du-thao-luat-phong-khong-nhan-dan" \l "_ftn3); Luật Mẫu của ICAO[[4]](https://vibonline.com.vn/bao_cao/vcci_gop-y-du-thao-luat-phong-khong-nhan-dan" \l "_ftn4).

Do vậy, đề nghị cơ quan soạn thảo nghiên cứu, cân nhắc chính sách phân loại hoạt động bay, từ đó phân hoá trách nhiệm và nghĩa vụ của các chủ thể gắn với từng hoạt động bay này, bổ sung quy định miễn trừ phù hợp để đảm bảo cân bằng giữa nhu cầu quản lý nhà nước và phái triển kinh tế.

**2. Sản xuất, kinh doanh UAV**

Điều 28.2, 28.5 Dự thảo quy định hoạt động nghiên cứu, thiết kế, sản xuất, sửa chữa, bảo dưỡng, thử nghiệm, kinh doanh là ngành nghề kinh doanh có điều kiện, phải được cấp phép hoạt động. Quy định này cần được xem xét như sau:

Một ngành, nghề thuộc Danh mục kinh doanh có điều kiện khi ngành, nghề đó có ảnh hưởng đến các trật tự công cộng (bao gồm: quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khoẻ cộng đồng), theo Điều 7.1 Luật Đầu tư 2020, điều này có nghĩa là việc đặt điều kiện kinh doanh cho một ngành, nghề, trước hết, cần xác định yếu tố lợi ích công ngành nghề đó có thể xâm hại nếu không được quản lý.

Theo Tờ trình Dự thảo, hoạt động của tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ (UAV) có thể ảnh hưởng đến các lợi ích công cộng, bao gồm: (1) Nguy cơ uy hiếp an toàn hàng không; (2) Nguy cơ đe doạ đến quốc phòng, an ninh. UAV có thể được sử dụng cho nhiều nhiệm vụ tiến công như trinh sát, chỉ thị mục tiêu, vừa trinh sát vừa tiến công, UAV tiến công… Các nguy cơ này đều liên quan đến hoạt động sử dụng UAV (cụ thể là hoạt động bay của UAV). Tuy nhiên, các ngành sản xuất, kinh doanh UAV không trực tiếp liên quan đến hoạt động bay, và do đó không thực sự tác động trực tiếp lên các lợi ích công được kể trên đây. Bên cạnh đó, các tài liệu đính kèm Dự thảo cũng không có thông tin, số liệu thực tiễn xem liệu các hoạt động sản xuất, kinh doanh UAV tại Việt Nam đang diễn ra như nào, và có nguy cơ, tác động gì nếu không có quy định quản lý. Hơn nữa, Dự thảo không quy định về điều kiện kinh doanh với các ngành nghề này, nên không rõ là cơ quan nhà nước muốn quản lý vấn đề gì trong hoạt động của doanh nghiệp, và liệu điều kiện kinh doanh có thực sự giải quyết được mục tiêu chính sách hay không.

Một yếu tố nữa cũng cần cân nhắc là UAV có tác động lớn về kinh tế, xã hội và quân sự. Việc phát triển ngành công nghiệp UAV nội địa sẽ có lợi, vừa phục vụ mục tiêu kinh tế, vừa đảm bảo an ninh và nhu cầu quốc phòng khi cần huy động. Các doanh nghiệp trong nước cũng có thể hỗ trợ thúc đẩy và/hoặc chuyển giao công nghệ quân sự với công nghệ dân sự. Các chính sách quản lý thông thoáng sẽ tạo điều kiện thúc đẩy mục tiêu này.

Do vậy, đề nghị cơ quan soạn thảo nghiên cứu lại điều kiện kinh doanh với hoạt động sản xuất, kinh doanh UAV, có thể cân nhắc bỏ các quy định này.

Điều 28.4 Dự thảo quy định Bộ Quốc phòng sẽ kiểm định tính năng của UAV trước khi đưa vào khai thác. Không rõ kiểm định tính năng mà Dự thảo đề cập là gì? Hiện nay, Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hoá 2007 quy định hàng hoá có khả năng gây mất an toàn (hàng hoá nhóm 2) sẽ phải đáp ứng quy chuẩn kỹ thuật và thực hiện các biện pháp quản lý chất lượng trước khi đưa vào lưu thông, sử dụng. Nếu như vậy, quy định này dường như trùng lặp do Thông tư 04/2023/TT-BTTTT đã quy định thiết bị flycam, UAV/drone thuộc danh mục hàng hoá nhóm 2 và phải chứng nhận hợp quy và công bố hợp quy. Do vậy, đề nghị cơ quan soạn thảo chuẩn hoá thuật ngữ, rà soát lại các quy định để đảm bảo không chồng chéo, mâu thuẫn giữa các quy định, tạo thêm gánh nặng chi phí tuân thủ cho các doanh nghiệp.

**3. Xuất nhập khẩu UAV**

Điều 27 Dự thảo quy định việc quản lý hoạt động xuất nhập khẩu tàu bay không người lái, các phương tiện bay siêu nhẹ, bao gồm các hoạt động: (i) nhập khẩu; (ii) tạm nhập tái xuất; (iii) xuất khẩu. Quy định này cần được xem xét ở các điểm sau:

– Nhập khẩu: việc nhập khẩu hàng hoá này hiện đang được quản lý theo Luật Quản lý ngoại thương và Nghị định 69/2018/NĐ-CP, bao gồm đầy đủ các nội dung về thẩm quyền cấp phép và danh mục hàng hoá. Do vậy, để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống văn bản, đề nghị cơ quan soạn thảo không quy định lại những nội dung này tại khoản 2, khoản 4 Điều 27 Dự thảo.

Góp ý tương tự với hoạt động tạm nhập tái nhập. Việc tạm nhập tái xuất vẫn phải đáp ứng các yêu cầu, điều kiện của hoạt động nhập khẩu (theo Điều 13 Nghị định 69/2018/NĐ-CP)

– Xuất khẩu: Việc cấp phép với hoạt động xuất khẩu UAV được suy đoán là do có thể tiềm ẩn một số nguy cơ về tiết lộ bí mật công nghệ. Tuy nhiên, giấy phép xuất khẩu cũng có tác động ngược lại đến hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp, tạo ra gánh nặng thủ tục hành chính, và giảm tính cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam so với các đối thủ xuất khẩu khác. Do vậy, đề nghị cơ quan soạn thảo nghiên cứu, cân nhắc không đưa quy định về cấp phép xuất khẩu tại Dự thảo, tạo ra môi trường chính sách xuất khẩu thông thoáng cho ngành UAVs trong thời gian tới. Việc kiểm soát xuất khẩu, nếu cần thiết, hoàn toàn có căn cứ pháp lý để thực hiện ở cấp nghị định (sửa đổi Nghị định 69/2018/NĐ-CP), mà không cần nâng lên cấp độ luật.

**4. Việc tổ chức, xây dựng lực lượng PKND trong các doanh nghiệp**

Đề nghị xây dựng Luật yêu cầu tổ chức lực lượng phòng không nhân dân trong các nhà máy, xí nghiệp, doanh nghiệp, công trình năng lượng lớn của quốc gia. Có thể hiểu rằng các đơn vị quan trọng, công trình năng lượng lớn của quốc gia sẽ là mục tiêu bị địch đánh phá ngay trong giai đoạn đầu chiến tranh, do đó cần có biện pháp và nhân lực bảo vệ tại chỗ, nhằm tránh những tổn thất không đáng có.

Tuy nhiên, Điều 12.4 Dự thảo đã mở rộng diện áp dụng, theo đó doanh nghiệp có tổ chức lực lượng tự vệ phải tổ chức ít nhất 01 tổ phòng không nhân dân, do lực lượng tự vệ thực hiện hoặc kiêm nhiệm thực hiện. Quy định này chưa thực sự phù hợp ở một số điểm:

***Một là,*** nhân sự của doanh nghiệp sẽ vừa phải thực hiện nhiệm vụ dân quân tự vệ vừa thực hiện nhiệm vụ phòng không nhân dân. Các nhiệm vụ này có thể chiếm nhiều thời gian của người lao động, từ đó khiến họ không tập trung vào công việc chuyên môn được thuê và doanh nghiệp phải tốn thêm chi phí để tuyển dụng lao động mới thực hiện các công việc này. Đồng thời vì kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ (chuyên môn, dân quân tự vệ, phòng không) nên hiệu quả của từng hoạt động, kể cả phòng không nhân dân, có thể sẽ không cao, không đảm bảo được mục tiêu chính sách.

***Hai là,*** so với các mục tiêu trọng điểm, các cơ sở sản xuất của doanh nghiệp tư nhân không thực sự là mục tiêu đánh phá chính của địch. Với mục tiêu hạn chế thiệt hại tài sản, con người khi có chiến tranh xảy ra, có lẽ chỉ cần yêu cầu doanh nghiệp xây dựng phương án sơ tán người lao động và cất giữ tài sản như Điều 25.4 Dự thảo. Việc tổ chức lực lượng phòng không thời bình (đi kèm với nhiệm vụ tập huấn, huấn luyện, bồi dưỡng phòng không nhân dân) sẽ làm gia tăng chi phí tuân thủ và ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của doanh nghiệp, đặc biệt trong các thời điểm cao điểm sản xuất, kinh doanh.

Do vậy, đề nghị cơ quan soạn thảo sửa đổi quy định theo hướng thu hẹp đối tượng áp dụng (chỉ áp dụng với các nhà máy, xí nghiệp, doanh nghiệp, công trình năng lượng lớn của quốc gia). Hoạt động phòng không nhân dân trong thời bình tại các doanh nghiệp khác chỉ nên được tích hợp trong chương trình đào tạo chung của lực lượng dân quân tự vệ và cần đảm bảo không tăng thời lượng tập huấn, huấn luyện.

**5. Xây dựng công trình trong khu vực vành đai an toàn phòng không**

Điều 34.3 Dự thảo quy định khi xây dựng công trình trong khu vực vành đai an toàn của trận địa phòng không, doanh nghiệp có trách nhiệm báo cáo chi tiết bản quy hoạch, thống nhất vị trí xây dựng, không làm ảnh hưởng đến hiệu quả và mất an toàn trận địa phòng không. Quy định này có dạng một thủ tục hành chính giữa doanh nghiệp, người dân với cơ quan nhà nước, tuy nhiên lại không có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục thực hiện. Đồng thời, hoạt động xây dựng hiện nay đang được quản lý theo Luật Xây dựng, trong đó dự án đầu tư xây dựng, tùy theo quy mô, tính chất, cần thực hiện nhiều thủ tục như nghiên cứu khả thi, cấp phép xây dựng… Các thủ tục này đều yêu cầu sự tham gia của các cơ quan liên quan cho ý kiến về các vấn đề có liên quan, trong đó có vấn đề an ninh quốc phòng (Điều 1.13, 1.36 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng). Việc xem xét công trình bảo đảm quốc phòng có thể được tích hợp trong các thủ tục này để không làm gia tăng số lượng thủ tục hành chính người dân, doanh nghiệp phải thực hiện cho cùng một hoạt động, góp phần tạo điều kiện thuận lợi, giảm thời gian và chi phí cho người dân và doanh nghiệp theo tinh thần của Nghị quyết 68/NQ-CP năm 2020 của Chính phủ. Do vậy, đề nghị cơ quan soạn thảo sửa đổi quy định theo hướng tích hợp thủ tục này vào một trong các thủ tục xây dựng theo Luật Xây dựng.

**6. Các vấn đề khác**

Điều 19.1.c Dự thảo quy định doanh nghiệp có trách nhiệm xây dựng, trình cơ quan quân sự địa phương thẩm định và sau đó chủ doanh nghiệp phê duyệt. Quy định này có dạng một thủ tục hành chính giữa doanh nghiệp và cơ quan nhà nước (thủ tục thẩm định), nhưng lại không có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục thực hiện. Để đảm bảo tính minh bạch của quy định, đề nghị cơ quan soạn thảo bổ sung quy định về trình tự, thủ tục theo quy định tại Nghị định 63/2010/NĐ-CP.

Ngoài ra, đề nghị cơ quan soạn thảo làm rõ cụm từ “chủ doanh nghiệp” tại quy định vì khái niệm này chỉ áp dụng cho loại hình doanh nghiệp tư nhân (doanh nghiệp một chủ), mà không áp dụng cho các loại hình doanh nghiệp khác (công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn) theo Luật Doanh nghiệp.

Điều 53 Dự thảo quy định doanh nghiệp có trách nhiệm bảo đảm chế độ chính sách, kinh phí cho hoạt động phòng không nhân dân. Quy định này chưa rõ ràng ở điểm các khoản này là gì, mức chi và chế độ chi như thế nào, trong khi chi cho lĩnh vực quốc phòng là một nội dung chi của ngân sách nhà nước theo Luật Ngân sách nhà nước. Đề nghị cơ quan soạn thảo làm rõ các chế độ, kinh phí mà doanh nghiệp phải chi trả và đánh giá tác động (có thể có) của quy định này lên gia tăng chi phí kinh doanh cho doanh nghiệp.

Trên đây là một số ý kiến ban đầu của Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam về ***Dự thảo Luật Phòng không nhân dân***. Rất mong cơ quan soạn thảo cân nhắc để chỉnh sửa, hoàn thiện Dự thảo này.

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Quý Cơ quan./.

[[1]](https://vibonline.com.vn/bao_cao/vcci_gop-y-du-thao-luat-phong-khong-nhan-dan" \l "_ftnref1) https://drone-laws.com/drone-laws-in-china/

[[2]](https://vibonline.com.vn/bao_cao/vcci_gop-y-du-thao-luat-phong-khong-nhan-dan" \l "_ftnref2) https://drone-laws.com/drone-laws-in-china/

[[3]](https://vibonline.com.vn/bao_cao/vcci_gop-y-du-thao-luat-phong-khong-nhan-dan" \l "_ftnref3) https://drone-laws.com/usa-drone-laws-in-usa/

[[4]](https://vibonline.com.vn/bao_cao/vcci_gop-y-du-thao-luat-phong-khong-nhan-dan" \l "_ftnref4) https://www.icao.int/safety/UA/Pages/ICAO-Model-UAS-Regulations.aspx